

**ARMONIZACION DE LA SUPERVISION BANCARIA
EN CENTROAMERICA**

Arnoldo R. Camacho

y

Claudio González Vega

Julio 1994

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper discusses opportunities and obstacles for a uniform prudential regulation and supervision framework across the Central American countries. It highlights the recent evolution from a system of repressive rules to a system focused on prudential norms, to reduce opportunistic behavior in banks. Existing and proposed norms are contrasted with those recommended by the Basle Committee.

ARMONIZACION DE LA SUPERVISION BANCARIA EN CENTROAMERICA

RESUMEN EJECUTIVO

Arnoldo R. Camacho y Claudio González Vega

A. La reforma financiera y la supervisión prudencial

Las reformas financieras que la mayoría de los países en desarrollo han venido ejecutando durante la última década responden tanto a una mejor comprensión del papel que el sistema financiero juega en el desarrollo económico, como a un reconocimiento de las deficiencias de la perspectiva intervencionista con que el sistema financiero fue organizado en el pasado. El proceso de reforma financiera se ha caracterizado por una marcada orientación al mercado, con la eliminación de las restricciones directas a la fijación de los precios de las transacciones financieras, así como de los controles sobre los montos de crédito para distintas actividades y de las limitaciones de entrada al mercado financiero.

Si bien es cierto que la mayoría de los programas de reforma financiera están orientados a la liberalización de precios, actividades y regulaciones de entrada al mercado, existen todavía razones válidas para la regulación y supervisión preventivas de los mercados financieros por parte del estado. Estas razones están asociadas con la necesidad de garantizar la estabilidad, seguridad, solidez y solvencia del sistema, elemento central para la administración eficaz de los medios de pago y para la asignación eficiente de recursos escasos en economías en desarrollo.

La regulación y la supervisión preventiva (prudencial) tienen como objetivo evitar grados excesivos de inestabilidad en el sistema y velar por la salida ordenada del mercado de aquellos intermediarios incapaces de competir eficientemente. Así, la regulación y la supervisión no

deben restringir la competencia o limitar la innovación financiera ni elevar innecesariamente los costos de transacciones. En ningún caso el propósito de la regulación y de la supervisión preventiva debe ser evitar los fracasos de bancos a todo costo.

B. La supervisión de instituciones financieras en Centroamérica

Los esfuerzos para fortalecer la supervisión de instituciones financieras en la región centroamericana proponen la adopción de esquemas y estándares que siguen las recomendaciones generadas por el Comité de Basilea. Los acuerdos de este Comité han estado orientados a favorecer una mayor supervisión prudencial y una creciente armonización de las disposiciones nacionales, primero en los países de la Comunidad Europea, y luego en los demás países integrados al mercado financiero internacional. El elemento central de los nuevos esquemas consiste en la reorientación de la función de auditoría interna que se asociaba con la supervisión tradicional, para poner más énfasis en el diagnóstico institucional de la solvencia, liquidez, rentabilidad, calidad de gerencia y administración de los intermediarios financieros.

Al seguir los países centroamericanos estas tendencias globales, se ha llegado al planteamiento de la necesidad de adoptar esquemas de supervisión comparables en la región, cuyos objetivos son alcanzar los estándares internacionales. Esto claramente favorecerá la eventual integración financiera regional, pero no es suficiente para garantizar una rápida armonización y puesta en vigencia de los nuevos esquemas. En la actualidad aún existen diferencias importantes a nivel regional en el avance para la aprobación de estos estándares, a lo que se suman asimetrías importantes en el marco legal y regulatorio que se le aplica al sistema financiero en cada país.

Estos factores, a los que se suman las diferencias en el posicionamiento, las atribuciones, las facultades y la capacidad técnica de las instituciones encargadas de la supervisión preventiva podrían convertirse en serios obstáculos para la rápida armonización de los estándares regionales, así como para su aplicación una vez que sean aprobados.

C. Conclusiones y recomendaciones

Esfuerzos de armonización del marco regulatorio y de supervisión preventiva son necesarios en Centroamérica. Esto, por cuanto la armonización del marco de regulación y de supervisión permitirá tanto una mayor eficiencia en la actividad intraregional, que ya se practica, como un avance más rápido en el proceso de integración. La armonización de los estándares no necesariamente refleja, sin embargo, uniformidad en la interpretación y aplicación de los criterios.

Por lo tanto, se sugiere como mínimo la creación de un Comité Regional de Supervisión, que se encargue de uniformar criterios y que participe activamente en la elaboración de las propuestas que llegan a los equipos regionales encargados de la negociación. La armonización de los estándares de supervisión debe ser complementada con la uniformación y actualización de la legislación bancaria y financiera.

Asimismo, sería deseable garantizar la autonomía de los entes supervisores y uniformar las facultades que a los mismos se les atribuyen. La autonomía no sería estrictamente necesaria, sin embargo, si los criterios aplicados fueran idóneos y los directores de la superintendencia no estuvieran sujetos a influencias económicas, políticas o ambas y tuvieran el respaldo legal para hacer respetar sus normas y recomendaciones.

También es importante uniformar el dominio o tipo de instituciones sujetas a la evaluación de las superintendencias. Esto no necesariamente significa que tenga que haber un solo ente supervisor, sino que se incluyan todos los entes en el proceso de armonización (e.g., Comisiones de Valores, Superintendencias de Compañías Auxiliares de Crédito). En esta área también debe ponerse énfasis tanto en las instituciones financieras como en los **grupos** financieros, sobre todo para ser consistentes con una liberalización financiera que promueve el desarrollo de la multibanca.

Debe además garantizarse el acceso a, uso y publicación de la información y evaluaciones que las superintendencias realizan. Esto generará presión competitiva y manejos adecuados de riesgos a nivel de los intermediarios y abrirá la posibilidad de que los ahorrantes tomen su decisión no solo en términos de la imagen de la institución o de los rendimientos que ésta otorgue, sino tomando en cuenta consideraciones sobre el riesgo de los títulos e instituciones, lo que representa un marco adecuado para la selección de la cartera.

Los elementos mínimos que deben ser contenidos en una propuesta de armonización de políticas de supervisión deben ser los que se han considerado fundamentales en el contexto de los mercados financieros internacionales altamente integrados. Estos van dirigidos a los criterios de clasificación y ponderación de activos, a la definición concisa y comparable del capital de solvencia, a la definición de por lo menos un indicador que permita establecer estándares idóneos de capital, al tratamiento que se le da a los bancos extranjeros y la comparabilidad de la información.

Será necesario uniformar tanto los criterios de clasificación de activos de riesgo, así como las definiciones y estándares de capital y los indicadores de evaluación y también garantizar su

publicación. Además, se deben incluir explícitamente dentro de los estándares de capital los criterios asociados con la concentración de activos, en términos de vinculación económica, administrativa o de capital. El ajuste hacia la armonización de criterios debe aplicarse de manera gradual, por el elevado costo que la misma le impone a los intermediarios financieros, lo que podría ser desestabilizador en el corto plazo.

En el ámbito del tratamiento de instituciones financieras extraregionales, es recomendable favorecer la operación de afiliadas en vez de sucursales de bancos extranjeros. La operación de ambos tipos dificulta la evaluación, por lo que parecería recomendable favorecer la creación de afiliadas, de manera que el respaldo a sus pasivos sean los activos constituidos. Si las sucursales o afiliadas o ambas empiezan a operar antes de alcanzarse la armonización de los criterios, será preciso aplicar el criterio del país más severo en la evaluación.

Finalmente, no debe otorgarse un tratamiento diferencial a la banca regional con respecto a la banca extraregional, porque esto conllevaría a una integración financiera proteccionista. Si se otorgan facilidades especiales a las instituciones regionales se genera un conflicto potencial, porque se reduce la presión sobre la eficiencia operativa, con lo que podría no alcanzarse el grado de estabilidad y solvencia deseados.

La armonización del marco regulatorio y de supervisión y la firma de acuerdos regionales no indica que la capacidad técnica de las instituciones supervisoras sea adecuada para aplicar los nuevos criterios eficazmente. El mejoramiento de la capacidad técnica requiere de un proceso continuo de desarrollo institucional y de aprendizaje, formación y actualización del capital humano.

La falta de consenso a nivel de los entes supervisados sobre la idoneidad de los criterios también genera gran oposición a nivel de este grupo, de los grupos económicos y eventualmente de los legisladores. Para crear consenso se recomienda la realización de seminarios de capacitación y talleres de diálogo sobre el tema, dirigidos a supervisores, financistas y legisladores.

ARMONIZACION DE LA SUPERVISION BANCARIA EN CENTROAMERICA¹

Arnoldo R. Camacho y Claudio González Vega²

I. Introducción

Durante la década que siguió a la crisis de los primeros años de los ochentas, gradualmente los países centroamericanos han llevado adelante importantes reformas al marco regulatorio de sus sistemas financieros. Estas reformas han sido parte de los procesos de ajuste estructural, que en cualquier caso la crisis hizo inevitables en la región centroamericana, con lo se generalizó el reconocimiento de que el modelo de desarrollo vigente hasta entonces era insostenible. En aceptación de las debilidades de las estrategias intervencionistas anteriores y por recomendación de organismos internacionales, estas reformas han propiciado tanto un mayor papel para el mercado en la determinación de los términos y condiciones de las transacciones financieras, como un nuevo papel para el estado.

La liberalización paulatina de los mercados nacionales ha aumentado la posibilidad de una mayor integración de las transacciones financieras en el ámbito centroamericano. El propósito

¹ Documento preparado originalmente para el Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC), en su componente Coordinación de Políticas Macroeconómicas, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo Monetario Centroamericano. Los autores agradecen el financiamiento del Banco Mundial para la preparación de este capítulo.

² Los autores son, respectivamente, Profesor Asociado en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University. Los autores agradecen el apoyo de José Roberto López y los consejos de Rafael A. Díaz. Las opiniones expresadas son personales y no comprometen a las instituciones patrocinadoras.

de promover un mercado financiero regional integrado fue recogido en el Convenio para Facilitar la Integración Financiera de los Países del Istmo Centroamericano, aprobado por los Gabinetes Económicos de la región en su reunión del 24 y 25 de abril de 1993, en San José. A pesar de las buenas intenciones de esta declaración, en reflejo de los propósitos de los presidentes de los países centroamericanos, una genuina y exitosa integración requerirá tanto de reformas legales (con frecuencia de lenta aprobación en los países) como, en particular, de un desarrollo institucional que inevitablemente toma tiempo.³

Una verdadera integración de los mercados de servicios bancarios, valores y otras transacciones financieras no podrá darse en ausencia de normas prudenciales y de mecanismos institucionales apropiados. Esto supone tanto un proceso de fortalecimiento de la infraestructura institucional en cada país, como una armonización mínima del marco regulatorio y supervisorio del sistema financiero de los países del área.⁴ Aunque condición necesaria, esta armonización no será suficiente, en ausencia del desarrollo institucional requerido para darle efectividad a la normativa que se adopte.

Cuanto más rápido se avance en el cumplimiento de estas tareas de fortalecimiento institucional, indispensables para una integración financiera exitosa, más pronto se podrá lograr la integración económica del mercado regional. Afortunadamente, los pasos requeridos son

³ En opinión de los autores de este capítulo, el Convenio no reconoce las dificultades de este proceso ni identifica adecuadamente los elementos necesarios para hacer la integración financiera posible.

⁴ La necesidad de armonización podría ser menor, entre menos proteccionista sea el esquema que se adopte para la integración financiera regional y mayor sea la competitividad de los intermediarios que operen en el mercado. En la última sección de este capítulo se hacen algunas consideraciones acerca de la deseabilidad de que la región no adopte para el sistema financiero un esquema proteccionista, repitiendo errores del pasado.

igualmente deseables desde la perspectiva individual de cada país, por lo que es posible avanzar simultáneamente hacia el fortalecimiento del sistema nacional y en su preparación para una mayor integración a nivel regional. De hecho, casi todos los países del istmo están en proceso de revisión del marco legal de la regulación del sistema financiero y de la supervisión prudencial, con un propósito semejante en todos los casos. Lo que se requiere, por lo tanto, es que en la aprobación de las reformas legales correspondientes se tome en cuenta la posibilidad futura de la integración, para así proceder (al menos implícitamente) hacia la armonización requerida.

En buena medida, estos procesos de reforma legal han estado vinculados, ya sea a programas de ajuste sectorial del Banco Mundial o a programas sectoriales de inversión del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta coyuntura ofrece la oportunidad de utilizar la negociación de los convenios respectivos para facilitar la uniformación de los criterios a ser incorporados en la nueva legislación (en vista de las dificultades de reformas frecuentes) y en los reglamentos para la ejecución de las nuevas funciones de las superintendencias de entidades financieras.

Este capítulo explora el estado de la supervisión preventiva de las instituciones financieras en Centroamérica, de las reformas en proceso y de los elementos básicos que deberían plantearse en una propuesta de armonización que facilite la integración de los mercados regionales. El análisis no incorpora el caso de Panamá, por las diferencias significativas entre este país y el resto de la región, que se derivan de la dualidad que resulta del régimen de centro internacional vigente en este país, en cuanto a sus operaciones y legislación con respecto al sistema financiero local y por la utilización del dólar como moneda única. Es nuestra opinión que los sistemas

financieros de los demás países de la región aún no están preparados para una integración plena con el mercado financiero panameño.

En una segunda sección, el capítulo presenta un marco conceptual mínimo para la discusión de los parámetros que deben orientar las reformas requeridas. El punto de partida del análisis son las deficiencias del marco regulatorio anterior, el que llevó a la represión de los sistemas financieros de la región. En la búsqueda de un nuevo paradigma, en el que se le asigne al mercado un mayor papel que en el pasado, se hace necesario también redefinir el papel del estado. El capítulo discute brevemente las razones por las cuales la intervención de las autoridades en la regulación y supervisión preventivas es indispensable para el funcionamiento eficiente y estable del sistema financiero y presenta criterios para que estas tareas se cumplan eficazmente. Un análisis más detallado se presenta en el Capítulo 8 de este libro (Chaves y González Vega).

En la tercera sección se presenta una visión simplificada del entorno económico global y del marco legal que regula el sistema financiero en cada país, a fin de identificar las condiciones iniciales de donde se partirá hacia la convergencia y los obstáculos probables que el proceso tendrá que vencer. A continuación se procede con una descripción comparativa y un análisis preliminar de los esquemas vigentes en cada país y de las propuestas de nueva legislación que se encuentran en diferentes etapas de aprobación en cada uno de ellos, con el propósito de determinar la medida en que la armonización requerida se está logrando tácitamente así como la naturaleza de las adaptaciones necesarias para lograr la convergencia deseada. Esta comparación lleva a una propuesta preliminar de las normas prudenciales básicas que deberían ser consideradas para facilitar el proceso de integración financiera.

II. Marco conceptual

Las reformas financieras que la mayoría de los países en desarrollo han venido ejecutando durante la última década responden tanto a una mejor comprensión del papel que el sistema financiero juega en el desarrollo económico, como a un reconocimiento de las deficiencias de la perspectiva intervencionista con que el sistema financiero fue organizado en el pasado. Estas reformas también reconocen que, en buena medida como resultado de revoluciones tecnológicas, las fronteras entre países se vuelven obsoletas y los movimientos internacionales de fondos llevan cada día a mercados más competitivos.

2.1 Importancia del sistema financiero

El sistema financiero es un componente crítico de la infraestructura institucional necesaria para que los demás mercados de la economía funcionen bien. La prestación eficiente de servicios financieros logra una mejor integración de los mercados de bienes, servicios y factores de la producción, mediante la monetización de la economía y la reducción de los costos de transacciones en que los participantes en esos mercados incurren. Al permitir la especialización y la división del trabajo, la competencia y el aprovechamiento de economías de escala, esta mayor integración de los mercados aumenta la productividad de los recursos disponibles. Si esto se complementa con un sistema cambiario eficiente, éste a su vez favorece la inserción en el mercado internacional (González Vega, 1993).

La intermediación financiera mejora la asignación de los recursos, al trasladar poder de compra desde actividades (agentes, usos, regiones) con tasas marginales de rendimiento comparativamente bajas hacia otras con rendimientos más elevados y mejores oportunidades de crecimiento. Este papel del sistema financiero es crítico durante procesos de ajuste estructural

cuando, ante cambios en los precios relativos, deben tener lugar importantes reasignaciones de recursos. No se podrá completar con éxito el aprovechamiento de las nuevas oportunidades de inversión ni la reconversión y modernización del aparato productivo, con un sistema financiero ineficiente. El sistema financiero facilita, además, el manejo del riesgo en la economía y así fomenta la inversión y la empresariedad.

A través de la prestación eficiente de servicios de monetización, cambio de monedas, intermediación y manejo del riesgo, el sistema financiero contribuye a la ampliación y mayor integración de los mercados, aumentando la eficiencia con que los recursos son asignados; incrementa la tasa de crecimiento económico, a través de su efecto positivo sobre los procesos de ahorro e inversión y contribuye tanto a la estabilidad macroeconómica como al manejo microeconómico eficiente del riesgo. Así, la política monetaria y la operación y regulación del sistema financiero tienen un impacto significativo sobre el funcionamiento y potencial del crecimiento de la economía.

2.2 Represión financiera

En los países centroamericanos, como en muchos otros países en desarrollo, el sistema financiero fue organizado en el pasado desde una perspectiva intervencionista, con el propósito de controlar tanto los precios de las transacciones, a fin de otorgar subsidios (o cobrar tributos) a través del sistema, como el destino de las carteras de crédito (para fomentar actividades particulares). Igualmente, se limitó la competencia en el mercado. Con estas medidas se buscaba utilizar al sistema financiero como un mecanismo de planificación y como una herramienta fiscal.

De esta manera, los instrumentos de la regulación del sistema financiero fueron el crédito subsidiado y dirigido, la creación de bancos estatales de desarrollo (y en algunos casos la nacionalización de todo el sistema), las restricciones de entrada al mercado y la canalización creciente de los fondos prestables para sufragar el déficit del sector público. Las instituciones de supervisión fueron empleadas principalmente para verificar el cumplimiento de estos controles y para realizar labores de auditoría interna (supervisión represiva).

La utilización del sistema financiero desde esta perspectiva intervencionista entró en conflicto con sus contribuciones al crecimiento económico, al dejar de ser el sistema un intermediario eficiente entre ahorrantes e inversionistas y convertirse en una herramienta para gravar algunas actividades y subsidiar otras, con propósitos esencialmente redistributivos. El marco regulatorio utilizado para estos propósitos llevó a la represión del sistema y a la eventual contracción de los mercados financieros regulados.

Los intentos por dirigir el crédito y por controlar el uso de los fondos aumentaron excesivamente tanto los costos de transacciones de los participantes en el mercado como los márgenes de intermediación financiera. Los subsidios tuvieron efectos distributivos altamente regresivos (reflejo de la elevada concentración de la cartera de crédito) y los bancos públicos de desarrollo no alcanzaron la viabilidad institucional, al no cubrir sus costos ni proteger su cartera de la inflación o de la falta de recuperación de los préstamos. Además, desde mediados de la década de los setentas, el sector público se benefició con participaciones crecientes en el crédito interno, desplazando al sector privado en las carteras de los bancos (*crowding out*). Las crisis del sector a principios de la década de los ochentas estuvieron precedidas por este aumento desmedido de la participación del sector público en el crédito interno.

2.3 Reforma financiera

El fracaso de los esquemas de regulación anteriores surgió de la supeditación de la política monetaria a la política fiscal y de la falta de reconocimiento de la incapacidad del sistema financiero para corregir distorsiones y para alcanzar objetivos no relacionados con la intermediación de fondos, así como de la continua y creciente evasión de la regulación a través de mercados alternativos (paralelos y en el extranjero). Cuando, con la crisis, el enfoque intervencionista de la regulación financiera se hizo insostenible, las autoridades reconocieron los elevados costos sociales del sistema anterior y comenzaron a incorporar elementos de reforma financiera en los procesos de ajuste estructural.

El proceso de reforma financiera se ha caracterizado por una marcada orientación al mercado, con la eliminación de las restricciones directas a la fijación de los precios de las transacciones financieras, así como de los controles de los montos de crédito para distintas actividades y de las limitaciones de entrada al mercado financiero (González Vega, 1992). Estas reformas pretenden promover:

- (a) El crecimiento e integración de los mercados financieros (reducir la fragmentación entre el sector regulado y no regulado, sector formal e informal), a fin de aumentar la canalización de poder de compra a través del mercado y el acceso de clientelas más amplias a servicios financieros eficientes.
- (b) La eliminación de la reglamentación excesiva y el cambio estructural y tecnológico en el mercado, para mejorar la eficiencia mediante la disminución de los márgenes de intermediación y de los costos de transacciones de los clientes de los bancos.

- (c) El aumento de la competencia, sólo posible a través de la liberalización de las restricciones de precios y de entrada, y de la capacidad de ofrecer servicios múltiples a través de una sola institución.
- (d) El aumento en la capacidad de los intermediarios financieros para protegerse de los riesgos asociados con el valor externo de la moneda, fluctuaciones de las tasas de interés y el aumento de los precios (inflación).
- (e) El mayor acceso a nuevas fuentes de recursos, mediante una movilización más agresiva del ahorro financiero nacional.
- (f) El establecimiento de nuevos esquemas de supervisión preventiva (prudencial) para el control de riesgo en el sistema.
- (g) La revisión del papel de los bancos centrales y el fortalecimiento de su autonomía, a fin de reducir las funciones cuasifiscales en sus operaciones y las presiones inflacionarias (y otros impuestos implícitos) que con ellas se originan.

El papel del estado en relación con el sistema financiero también ha sido redefinido, pasando de los intentos de control de los precios, los montos y los destinos de las transacciones financieras (en sustitución de las fuerzas del mercado), hacia la protección de la estabilidad y eficiencia del sistema financiero, el fomento de la competencia y la protección del depositante. Al nivel macroeconómico, el papel de los bancos centrales se ha centrado en mantener el valor interno y externo de la moneda (evitar la inflación). La protección de la estabilidad y de los intereses de los depositantes es la función de la superintendencia.

2.4 Razones para regular y supervisar

Así, si bien es cierto que la mayoría de los programas de reforma financiera están orientados a la liberalización de precios, actividades y regulaciones de entrada al mercado, existen todavía razones válidas para la regulación y supervisión preventiva de los mercados financieros. Estas razones están asociadas con la necesidad de garantizar la estabilidad, seguridad, solidez y solvencia del sistema, elemento central para la administración eficaz de los medios de pago y la asignación eficiente de recursos escasos en economías en desarrollo.

Como en otras partes del mundo en desarrollo, en los países centroamericanos los mercados de valores son comparativamente pequeños. Los principales emisores de valores son el estado, otras empresas estatales y los intermediarios financieros. La mayor parte de los valores primarios está en manos de los intermediarios financieros y la mayor parte de los activos financieros que están en manos del público son los pasivos del sistema bancario. Como resultado, los bancos constituyen, en elevadísima proporción, la fuente de financiamiento con recursos no propios más importante para las empresas. Esta estructura del mercado podría llevar a los bancos a aceptar riesgos demasiado elevados en sus carteras de crédito (McKinnon).

El dilema que las autoridades enfrentan surge del conflicto potencial entre las funciones de monetización del sistema, por un lado, y las de intermediación y manejo del riesgo, por el otro. Desde la perspectiva de la estabilidad del sistema de pagos, donde la confianza de los depositantes es crítica, lo deseable es que los bancos sean altamente conservadores, para evitar problemas de liquidez o solvencia.

La intermediación financiera, por su parte, busca facilitar la transferencia de recursos hacia actividades de elevada rentabilidad social, con las que con frecuencia están asociados

riesgos importantes. En países más desarrollados, estas transferencias ocurren a través de mercados accionarios, especializados en títulos de riesgo. En su ausencia, el financiamiento bancario alternativo resulta más riesgoso.⁵ Para hacerle frente a estos riesgos es importante, entonces, fortalecer la regulación y la supervisión preventiva.

La participación del estado en la regulación y supervisión preventiva es particularmente necesaria en el caso de intermediarios que captan depósitos (Chaves y González Vega). Dado que los depósitos son títulos de valor fijo y que los pasivos del intermediario son comparativamente elevados, con respecto al patrimonio, el depositante tiene poca protección frente a la toma de riesgos en la selección de los activos del intermediario. Una vez que los depositantes han entregado los fondos, los administradores y dueños del banco pueden tomar riesgos elevados, con ganancias esperadas altas, pero poca participación en las pérdidas posibles (en perjuicio del depositante). En ausencia de regulación se da, de esta manera, una asimetría (fracaso del mercado) que debe ser corregida.

El comportamiento oportunista de algunos intermediarios aumenta el grado de inestabilidad en el mercado, en vista de la presencia de externalidades negativas. El fracaso de un intermediario puede causar pánico y corridas por los depósitos de otros intermediarios que, de otra manera, tienen una posición sólida. La regulación y supervisión prudencial tienen como objetivo evitar grados excesivos de inestabilidad y velar por la salida ordenada del mercado de aquellos intermediarios incapaces de competir eficientemente.

⁵ Los seguros de depósito o la garantía implícita de los bancos centrales, si bien protegen los intereses de los ahorrantes, no son una solución óptima. Estos instrumentos llevan a un manejo todavía más riesgoso de la cartera (riesgo moral), como lo ilustró el caso de mutuales de ahorro y crédito (savings and loans) de los Estados Unidos (Kane). El rescate de intermediarios por los bancos centrales ha tenido un elevado costo cuasifiscal en varios países (Brock).

Lograr estos propósitos no es una tarea sencilla. La regulación y supervisión preventiva deben tratar de minimizar las perturbaciones al balance competitivo entre los intermediarios que existen en el mercado. Así, la regulación y la supervisión no deben restringir la competencia o limitar la innovación financiera ni elevar innecesariamente los costos de transacciones. Para evitar convertirse en regulación represiva, en vez de preventiva, las normas no deben usarse para promover otros objetivos, a pesar de su deseabilidad social.

El propósito de la regulación y de la supervisión preventiva no debe ser evitar los fracasos de bancos a todo costo. No hay ninguna razón para permitir que organizaciones ineficientes continúen operando en el mercado. El objetivo debe ser únicamente evitar fracasos innecesarios y minimizar los efectos negativos de los que tienen que ocurrir, asegurándose de que quienes son responsables, asuman los costos correspondientes. Para esto, la regulación debe tratar de hacer que la estabilidad de las instituciones y del sistema resulte ser en el interés propio de quienes toman las decisiones en los bancos.

III. Entorno económico y marco legal en Centroamérica

Los esfuerzos para fortalecer la supervisión de instituciones financieras en Centroamérica proponen la adopción de esquemas y estándares que siguen las recomendaciones generadas por el Comité de Basilea.⁶ Los acuerdos de este comité han estado orientados a favorecer una mayor supervisión prudencial y una creciente armonización de las disposiciones nacionales, primero en los países de la Comunidad Europea y luego en los demás países integrados al mercado financiero internacional.

⁶ Los países miembros del Comité son Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

3.1 Las reformas financieras y la supervisión prudencial

Con la fiscalización preventiva se pretende reducir los costos de los fracasos bancarios y evitar el contagio hacia el resto del sector financiero y hacia actividades no financieras de los problemas de un intermediario dado. El elemento central de los nuevos esquemas de supervisión consiste en la reorientación de la función de auditoría interna que se asociaba con la supervisión tradicional, para poner más énfasis en el diagnóstico institucional sobre la solvencia, liquidez, rentabilidad, calidad de la gerencia y administración de los intermediarios financieros.

Específicamente, la supervisión prudencial de los mercados financieros está siendo orientada en la actualidad (Camacho, 1992c) hacia:

- (a) Otorgarle la capacidad a las superintendencias de entidades financieras para generar y poner en práctica un sistema de supervisión preventiva eficaz (que se puede hacer cumplir).
- (b) Establecer estándares elevados para la calificación de las carteras, tanto de préstamos como de inversiones, mediante la evaluación del riesgo y la adecuación de provisiones y del capital.
- (c) Reducir el riesgo derivado de la concentración de la cartera en manos de grupos de interés económico, vía restricciones a la asignación de crédito a grupos o agentes que posean relaciones importantes con los intermediarios financieros.
- (d) Crear mecanismos de alerta temprana que permitan la intervención oportuna de las superintendencias de bancos para resolver problemas de estabilidad financiera y solvencia.

- (e) Eliminar la garantía implícita en los depósitos que se asocia con los bancos centrales, obligando a los depositantes a evaluar a las instituciones y a asumir el riesgo asociado con los elevados rendimientos que algunas pagan por los depósitos.⁷ Eliminar el saluamento de bancos como una función cuasifiscal de los bancos centrales y evitar las pérdidas correspondientes.
- (f) Trasladar (al menos buena parte de) el costo de la supervisión y el costo del rescate o de la liquidación de instituciones con problemas de estabilidad financiera o de solvencia al sistema mismo, a través de mecanismos de seguro de depósitos (cuando sea posible institucionalmente) u obligando a las instituciones a velar por la seguridad y solidez de los demás participantes en el mercado.⁸
- (g) Garantizar un sistema de incentivos adecuados a nivel de las instituciones financieras, para lograr una administración eficiente. Hacer que los incentivos para los dueños y los gerentes sean compatibles con los intereses de los depositantes y del estado.

Al seguir los países centroamericanos las tendencias globales al respecto, se ha llegado al planteamiento de esquemas de supervisión comparables, cuyos objetivos son alcanzar los estándares internacionales. Esto claramente favorecerá la eventual integración regional.

⁷ Aunque la vigilancia por parte de los depositantes es un elemento importante de la regulación vía el mercado, todavía se necesita la supervisión del estado. Esta no implica, sin embargo, un seguro de depósitos, el que podría ser contraproducente (McKinnon; Chaves y González Vega).

⁸ Esquemas de seguros de depósito sin un marco prudencial adecuado pueden fomentar el riesgo moral (*moral hazard*) y, con ello, la inestabilidad del sistema. Proporcionar el marco regulatorio que se requiere sigue siendo función del estado.

3.2 El entorno económico y el marco legal

El proceso de formulación, adopción y ejecución de los nuevos criterios de supervisión prudencial se encuentra en etapas diferentes en Centroamérica. Aunque podría decirse que sólo en El Salvador y Nicaragua existe un marco regulatorio adecuado para empezar a considerar la armonización de sus componentes, persisten diferencias importantes aún entre estos países.

En El Salvador, el rápido avance en los procesos de estabilización macroeconómica y de ajuste global hicieron posible la adopción de reformas en el sector financiero, con medidas de liberalización en actividades, precios y entrada en el mercado, que fueron complementadas con la modernización del marco legal de operación y de supervisión de las instituciones financieras. Este esfuerzo comprende modificaciones a la Ley de Régimen Monetario, Ley del Régimen de Supervisión de Instituciones Financieras y Ley General de Instituciones de Crédito y Auxiliares. Simultáneamente, se procedió al saneamiento y privatización del sistema financiero (nacionalizado en 1980) y en la actualidad se completan las reformas con la formulación de la Ley de Mercados de Valores y la Ley de Regímenes de Seguros y Previsiones.

La adopción de las reformas, la modificación de las leyes y el consenso sobre la necesidad de un nuevo marco regulatorio en El Salvador se vieron favorecidos por el reconocimiento de que el sistema financiero nacionalizado operaba con serios problemas de eficiencia. Al procederse con la privatización del sistema financiero, se adoptó también un marco adecuado de supervisión, con reglas claras.

Al igual que en El Salvador, en Nicaragua también se sanearon los bancos estatales, se abrió el campo a la participación de la banca privada, se procedió con reformas financieras importantes y se modernizó el marco de supervisión con lineamientos similares a los

recomendados por las tendencias globales sobre el tema. Sin embargo, la adopción de estas reformas no ha estado acompañada por la consolidación de la estabilidad macroeconómica y política y mucho menos por la reactivación de la economía. En estas circunstancias, la evaluación y manejo de riesgos se dificultan y se generan pocos incentivos para la expansión de la banca, la cual por lo tanto continúa con prácticas sumamente conservadoras y principalmente orientadas a las transacciones internacionales.

La adopción del marco legal y operativo adecuado no ha sido tan fácil en los demás países centroamericanos. En Guatemala, la adopción de la propuesta de supervisión preventiva incluida dentro del Programa de Modernización Económica fue obstaculizada por el rechazo total de la banca local a sujetarse a los criterios que la misma establecía, aun cuando estas propuestas comprendían reformas a la normativa de supervisión similares a los criterios ya aplicados en los demás países de la región.⁹

En particular fueron ampliamente cuestionadas las limitaciones a la concentración del crédito, así como los criterios para la constitución de provisiones y de adecuación de capital. Esto fue así ya que en este país los vínculos entre la banca y los grupos económicos son significativos, lo que obligaría a calificar como altamente riesgosa una proporción importante de la cartera de préstamos de los bancos. Afortunadamente, el consenso sobre la idoneidad del nuevo esquema finalmente se alcanzó, ya que en este país se pretendía proceder simultáneamente con medidas de liberalización financiera y de regulación prudencial. Esto favoreció un proceso

⁹ El Programa de Modernización Económica en Guatemala es un esfuerzo de reforma económica comparable con los programas de ajuste estructural de los otros países.

de negociación, que llevó a la ejecución secuencial de las medidas, donde la desregulación en el área financiera va acorde con la mejora en el esquema de supervisión preventiva.

En Costa Rica también se ha procedido con la liberalización en el mercado financiero desde 1978 y, en particular, desde 1984. Este proceso ha incluido la liberalización progresiva de las tasas de interés y la eliminación de los topes de cartera. Actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma al marco de operación y supervisión del sistema financiero que incluye, entre otras medidas, la redefinición del papel del Banco Central, la eliminación del monopolio de la banca estatal en la captación de cuentas corrientes y de ahorro y la adopción de esquemas modernos de supervisión prudencial, lo que conlleva el fortalecimiento técnico y legal de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), a transformarse en superintendencia (Camacho Mejía y González Vega). Sin embargo, el avance en la aprobación de la nueva legislación ha sido lento, producto de los amplios procesos de discusión que caracterizan los esfuerzos de este país por lograr un consenso en la adopción de reformas económicas.

La situación es más crítica en Honduras, donde la adopción de un esquema comparable a los anteriores es aún cuestionable. Desde 1989, en este país se procedió con un amplio proceso de liberalización financiera, que incluyó la eliminación de controles a las tasas de interés y el desmantelamiento de los topes de cartera, sin que estos procesos estuvieran acompañados por reformas al marco legal y a la supervisión preventiva de las instituciones participantes en el sistema. Existe, por lo tanto, poco respaldo por parte de la banca local para aprobar la propuesta de reforma y la ejecución de las recomendaciones que se derivan de la misma, sobre todo en el área de intervención, manejo de información y aplicación de sanciones y multas.

3.3 La armonización regional de las políticas de supervisión

El objetivo común de los países centroamericanos de adoptar esquemas de supervisión preventiva modernos no es suficiente para garantizar su rápida armonización y puesta en práctica. En la actualidad aún existen diferencias importantes a nivel regional en el avance hacia la aprobación de estos estándares, a lo que se suman asimetrías importantes en el marco legal y regulatorio bajo el cual operan los sistemas financieros regionales. Estos factores podrían convertirse en serios obstáculos para la rápida armonización de los esquemas de supervisión preventiva y para su aplicación una vez que sean aprobados, a lo que se suman las diferencias en cuanto al posicionamiento, atribuciones, facultades y capacidad técnica de los entes encargados de la fiscalización prudencial.

Las diferencias entre países, así como los obstáculos que se derivan de los aspectos anteriores son puntualizados en las secciones siguientes de este capítulo. Cuando es posible, se hace referencia a las diferencias entre los estándares regionales y las recomendaciones generadas por el Comité de Basilea. Es importante destacar que el Comité de Basilea sólo incluye recomendaciones para la armonización en la definición del capital, calificación de activos y ponderaciones de riesgos, razones estándares de apalancamiento financiero y tratamiento de sucursales y afiliadas de bancos extranjeros.¹⁰

IV. Los esquemas y propuestas de supervisión

A continuación se examinan las dimensiones principales de un esquema de supervisión preventiva, incluyendo las actividades que se le asignan a la superintendencia, su

¹⁰ Véase “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards”, en *The Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices*, así como Cornford.

posicionamiento institucional, las facultades que se le otorgan y el alcance de su cobertura, así como los criterios de operación. La sección analiza las propuestas de reforma en cada país con respecto a estos temas.

4.1 Cobertura de la legislación prudencial

El marco operativo de la supervisión preventiva afecta áreas relacionadas con la estructura institucional para la autoridad supervisora, los criterios para la evaluación de cartera y la aplicación de normas prudenciales para la gestión de instituciones financieras. Las normas prudenciales se traducen en la constitución de provisiones y la adecuación del capital, así como en lineamientos para la rehabilitación de instituciones financieras con problemas y la protección de los depositantes.

Los indicadores típicos que se utilizan para evaluar instituciones financieras parten del análisis financiero, la evaluación de relaciones de flujo de capital y la valoración de activos de riesgo (préstamos, activos extraordinarios, cartas de crédito e inversiones). Estos a su vez son complementados con indicadores de alerta temprana, para identificar bancos en problemas. A su vez, los indicadores de alerta se utilizan en combinación con estándares sobre la idoneidad de provisiones y la adecuación del capital, que permiten generar recomendaciones específicas.

4.2 El marco institucional

(A) Actividades asignadas a los entes supervisores

En un esquema de supervisión preventiva, las superintendencias de entidades financieras están obligadas a velar por la seguridad y solidez del sistema financiero, concentrando su análisis en los aspectos microeconómicos de la operación del sistema. Esto debe realizarse en coordinación con los bancos centrales, los que deben velar por la estabilidad macroeconómica

y la conducción de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia, de manera que protejan la estabilidad de los precios. Las actividades asociadas con la superintendencia de bancos incluyen:

- (a) el control del cumplimiento de las disposiciones de encaje legal impuestas por los bancos centrales;¹¹
- (b) la verificación de la aplicación del manual de cuentas;
- (c) la verificación de la generación de ingresos;
- (d) la calificación de los activos de riesgo y de la adecuación de capital y provisiones;
- (e) el control de las relaciones técnicas y del patrimonio neto de los bancos;
- (f) el establecimiento de un registro de auditores externos de entidades financieras;
- (g) la creación de una central de riesgo que consolide información de crédito;
- (h) una amplia coordinación con los bancos centrales, con el fin de promover y mantener un sistema financiero estable y eficiente y
- (i) el establecimiento de un sistema financiero formal y de mecanismos legales para controlar empresas que desarrollen intermediación financiera en forma no autorizada.

(B) Posicionamiento institucional

El Cuadro 1 muestra el posicionamiento y facultades que se le otorgan a las superintendencias de instituciones financieras de la región. Para el cumplimiento apropiado de las funciones de las entidades supervisoras, las recomendaciones generales sugieren que las

¹¹ Si bien ésta es una función que las superintendencias todavía conservan, existe un debate doctrinario importante acerca de la deseabilidad de que tengan esta atribución. Algunos (Chaves y González Vega) consideran que no es conveniente asignarle este papel a la superintendencia.

mismas estén dotadas de autonomía en cuanto a la generación de normas y políticas y el nombramiento de directivos y gerentes, así como de autosuficiencia presupuestaria.

Cuadro 1. Posicionamiento y facultades de la entidad supervisora.

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Basilea
Posicionamiento						
Autónoma		X		X		X
Adscrita al Banco Central	X		X		X	
Facultades						
Sanciones	X		X	X		X
Multas	X		X			X
Intervención y liquidación	X		X			X

Fuente: Visitas a los países.

Este criterio es aplicado en la mayoría de los países del acuerdo de Basilea y es el que se establece en el nuevo marco legal en El Salvador y Nicaragua, mientras que en Guatemala, Honduras y Costa Rica las superintendencias son entidades adscritas al Banco Central. No obstante esta ubicación, casi todas están dotadas de autonomía presupuestaria y existen esfuerzos para lograr que estén bajo un consejo directivo independiente, en el cual haya representación del banco central (para garantizar la coordinación entre los aspectos macroeconómicos y los aspectos microeconómicos de moneda y banca), pero de la cual se excluyan representantes de los entes supervisados.¹² Esto es especialmente crítico en los países donde representantes de los bancos privados integran un consejo monetario o forman parte de la directiva del banco central.

¹² La nueva legislación costarricense propone ubicarla como un ente de máxima desconcentración adscrito al Banco Central y con una junta directiva propia (Camacho Mejía y González Vega).

(C) Facultades

Las facultades que los esquemas de supervisión preventiva le asignan a las superintendencias se pueden distribuir en cuatro áreas específicas:

- (a) dictar normas y procedimientos,
- (b) aplicar sanciones disciplinarias,
- (c) imponer multas financieras y
- (d) la intervención y liquidación de intermediarios financieros en problemas.

El marco legal en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica faculta a la superintendencia para aplicar y vigilar normas preventivas, imponer sanciones financieras o multas e intervenir y liquidar instituciones. En Guatemala, sin embargo, el anterior Superintendente de Bancos fue llevado a la Corte de Constitucionalidad por el sistema financiero. Asimismo en Honduras, aunque la propuesta de reforma establece el marco adecuado para la gestión de medidas como las indicadas, las instituciones financieras se oponen a que la superintendencia aplique sanciones disciplinarias, obstaculizando así la adopción de las reformas propuestas.

La falta de uniformidad en cuanto a las facultades de los entes supervisores y no tanto la falta de autonomía institucional parecen ser críticos para los esfuerzos de armonización. La armonización de las facultades generara el mínimo de simetría requerido para la aplicación eficiente del esquema de supervisión, pero esto deberá lograrse gradualmente.

(D) Cobertura

El Cuadro 2 presenta el tipo de instituciones que están sujetas a la evaluación de la superintendencia de instituciones financieras en los distintos países. Aquí existen importantes asimetrías, en cuanto a la organización funcional de los entes supervisores y en cuanto al número

y diversidad de los intermediarios financieros que operan en cada país y cuáles son evaluados por la superintendencia.

Cuadro 2. Entes supervisados y mecanismos de rescate.

Entes	Guatemala	El Salvador	Honduras ^a	Nicaragua ^b	Costa Rica
Bancos	X	X	X	X	X
Financieras	X	X	X	X	X
Asociaciones de ahorro y préstamo		X	X		
Compañías de seguros	X	X			
Instituciones de revisión social		X			
Casas de cambio	X	X			
Auxiliares de crédito	X	X			X
Puestos de bolsa		X			
Rescate y rehabilitación					
Garantía estatal				X ^c	X ^c
Seguro a los depósitos	X	X	X		

a Otras instituciones supervisadas por otro ente.

b No existen los otros tipos de instituciones con excepción de puestos de bolsa.

c Sólo para los bancos estatales.

Fuente: Visitas a los países.

Como se observa, aunque en Guatemala y en El Salvador el tipo de instituciones supervisadas es similar, su número es significativamente más alto en el primero (más de 80) que en el segundo país (menos de 20). Asimismo, en Nicaragua, Honduras y Costa Rica el tipo de instituciones sujetos a la supervisión es limitado, pero en el primero esto resulta de la poca diversidad de intermediarios que funcionan (dos), en tanto que en los otros países ciertos tipos de instituciones son supervisados por entes independientes (Superintendencias de Compañías Auxiliares, Comisiones Nacionales de Valores). La legislación propuesta para Costa Rica amplía significativamente la cobertura de la supervisión prudencial, a numerosos intermediarios no bancarios.

También existen asimetrías en cuanto al tratamiento y la supervisión que se le da a bancos nacionales y extranjeros que tienen corresponsales y empresas afiliadas en el exterior. Sobre todo, la incapacidad de supervisar al grupo financiero ha sido la causal en algunos casos de la imposibilidad de identificar instituciones en problemas, en tanto que la existencia de corresponsales extranjeras ha facilitado la evasión de la regulación y de la supervisión en otros casos. La recomendación en esta área es darle acceso a los supervisores tanto al ente financiero como al grupo al que pertenece y aplicar las normas de supervisión más severas (entre las del país y la del país extranjero correspondiente), como lo recomienda el Comité de Basilea.

4.3 Calificación de cartera y evaluación del riesgo

(A) Cobertura

Las propuestas de supervisión preventiva a nivel regional establecen la valoración de todos los activos de riesgo de las instituciones financieras, aunque la evaluación se concentra en la cartera de préstamos, en vista de que ésta constituye la mayor proporción de los activos productivos. La limitada diversificación de los activos productivos es, a su vez, producto de los amplios márgenes entre las tasas activas y pasivas lo que desincentiva los procesos de inversión, así como de las escasas alternativas de inversión existentes en la economía, en vista del limitado desarrollo de los mercados de valores y de capital.

(B) Evaluación del riesgo de cartera de crédito

En la región centroamericana, la calificación de la cartera de crédito se realiza en la actualidad en función de cinco categorías de riesgo, tal y como lo sugiere el Comité de Basilea. Las normas vigentes (y las propuestas) establecen la valoración del riesgo poniendo énfasis en el desempeño y recuperabilidad de los préstamos, más que en las garantías que los respaldan.

A estas disposiciones se le suman restricciones a la contabilización de intereses de la cartera de riesgo, las cuales van desde no contabilizar intereses sobre préstamos de más de tres meses de vencidos, en Honduras, hasta constituir los mismos en una reserva en cuentas de orden en El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, la tendencia en esta área es hacia la convergencia en los criterios, de manera que no se contabilicen intereses sobre préstamos de más de tres meses de vencidos.

Finalmente, también se establecen lineamientos para la mejora en la generación, actualización y calidad de la información de los expedientes crediticios y se promueve la creación o fortalecimiento de centrales de información de riesgo, la cual ya está en operación en Guatemala y existe a nivel de propuesta en los demás países de la región.

El Cuadro 3 presenta las categorías de riesgo y los porcentajes de reservas aplicados en los países de la región. Podría decirse que a nivel regional los niveles sugeridos para la constitución de provisiones sobre préstamos se acercan a los recomendados por el Comité de Basilea. Sin embargo, existen tres diferencias fundamentales:

- (a) en cuanto a la base sobre la cual se establece el porcentaje de reserva (saldo insoluto versus monto de crédito acordado);
- (b) en cuanto a los criterios para la clasificación de los préstamos en las diferentes categorías de riesgo y
- (c) al observar cómo los porcentajes para provisiones de la categoría B o II, donde se concentra una proporción importante de los préstamos, son significativamente más bajos que la recomendación de Basilea, lo que reduce el monto y, por lo tanto, el costo de la constitución de provisiones.

Cuadro 3. Categorías de riesgo y porcentajes de reserva en Centroamérica.

Categorías	Guatemala ^a	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica ^b	Basilea
A o I	0	0	0	1	0,05	0
B o II	0	1	10	2	1	10
C o III	20	15	20	20	20	20
D o IV	50	50	25-75	50	60	50
E o V	100	100	100	80	90	100

a Objetado por los bancos en Guatemala.

b Será vigente a partir de diciembre, 1994.

Fuente: Visitas a los países.

Asimismo, existen diferencias en la capacidad del ente supervisor para modificar los porcentajes de reserva, lo que podría convertirse en un obstáculo tanto a nivel de país y para el avance de la armonización. Mientras que en El Salvador y Costa Rica estos porcentajes pueden ser ajustados por la superintendencia, con la aprobación del banco central, en otros países su modificación requiere previa consulta al Congreso.

Parece claro, entonces, que para facilitar la armonización de la supervisión a nivel regional es necesario que la uniformación de los estándares vaya complementada con la homogenización de los criterios de evaluación. Para ello parece importante constituir un Comité de Supervisión a nivel regional, que se ocupe de estas funciones. Asimismo, es importante que los actuales porcentajes de provisión se ajusten, pero que el proceso sea gradual, en vista de que los sistemas financieros de algunos de los países de la región aún son bastante frágiles.

(C) Otros activos de riesgo

Las disposiciones vigentes a nivel regional también hacen mención a riesgos asociados con el balance en el manejo de operaciones activas y pasivas, particularmente en lo relacionado con el plazo y las monedas en que están suscritas, así como en la valuación de inversiones, valores, bienes inmuebles y equipos, como se observa en el Cuadro 4. Sin embargo, no existe

en todos los países un criterio definido para la evaluación, como es el caso en Guatemala y Nicaragua, o se aplican criterios inadecuados, tales como el valor en libros, como es el caso en Honduras.

Cuadro 4. Criterios de valoración de otros activos.

Tipo de Activo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Basilea
En moneda extranjera	No existen normas			No información		
Bonos y valores		Tipo de cambio de Banco Central	Tipo de cambio interbancario		Tipo de cambio de Banco Central	Tipo de cambio de Banco Central
Equipos		Valor de adquisición	Valor en libros		Valor de mercado	Valor de mercado
Inmuebles		Valor de adquisición	Valor en libros		Valor de adquisición	Valor de adquisición
Muebles en prenda		Valor de mercado	Valor de reposición		Valor de reposición	Valor de reposición
Inmuebles en garantía		Valor de mercado				Valor de mercado
		Valor de mercado				Valor de mercado

Fuente: Visitas a los países.

Aún más, en los casos de El Salvador y Costa Rica, donde se utilizan valores de mercado, no puede decirse que el mercado funcione adecuadamente, porque los precios (rendimientos) en las inversiones muchas veces resultan de distorsiones macroeconómicas o de comportamientos especulativos, más que del manejo eficiente de la información correspondiente. La consolidación de la estabilidad interna en cada país es un prerrequisito para el desarrollo de los mercados de valores y de capital. Además, la homogenización de los títulos y valores que se negocian en el mercado, así como la estandarización de los criterios de valuación y negociación de instrumentos financieros y de otros activos son complementos necesarios para una adecuada supervisión prudencial.

4.4 Requisitos de capital

Las recomendaciones para la adecuación del capital de las instituciones financieras se realizan en función de límites al apalancamiento del capital con respecto a los activos de riesgo y a los pasivos exigibles. Sin embargo, existen diferencias importantes a nivel centroamericano en la definición de estándares de capital, tanto en lo que se refiere a la definición del capital de solvencia, como con respecto al tipo de razones de referencia que se utilizan para la adecuación del capital.

(A) Componentes del capital de solvencia

Como se observa en el Cuadro 5, existen diferencias a nivel regional en cuanto al criterio de referencia que se utiliza para definir razones de apalancamiento financiero. Por ejemplo, en Costa Rica se utilizan estándares en función del patrimonio neto de la institución, al estilo del esquema de supervisión chileno (Held), en tanto que en los demás países se hace mención al capital de solvencia, como lo establecen los acuerdos de Basilea.

Sin embargo, en El Salvador, a diferencia del resto de los países, se incorporan al capital primario algunas inversiones y valores de mediano y largo plazo. Por lo tanto, los esfuerzos para la armonización de los esquemas de supervisión regional deberán ir orientados a uniformizar los manuales de cuentas y los criterios para la constitución del capital de solvencia. Esto es particularmente importante, en vista del papel crítico que el capital juega en restringir el comportamiento oportunista de los dueños del banco (deducible).

Cuadro 5. Componentes del capital de solvencia en Centroamérica.

Concepto	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica ^a	Basilea	Tipo de activo
	Criterios						
Capital primario							
Capital pagado	X	X	X	X	n.d.	X	En moneda extranjera
Reservas de capital	X	X	X	X	n.d.	X	
Utilidades retenidas de ejercicios anteriores		X	X		n.d.		Bonos y valores
Utilidades del ejercicio en curso		X			n.d.		Equipos
Capital complementario		X			n.d.	X ^b	

a En Costa Rica el requisito de solvencia se refiere al patrimonio neto. El patrimonio neto se calcula como activos menos pasivos menos reserva redimible. La reserva redimible son los componentes de la reserva comprometidos, o de carácter temporal.

b Incluye reservas no publicadas y una fracción de las reservas devaluación, de las provisiones de pérdidas, instrumentos de deuda a largo plazo muebles en prenda e inmuebles en garantía.

n.d. No disponible.

Fuente: Visitas a los países.

(B) Requerimientos mínimos de capital

A partir de los estándares de capital se generan recomendaciones para la adecuación del capital, que establecen la constitución de reservas mínimas obligatorias de patrimonio o de capital. Estas reservas se constituyen en todos los países con cargo a las cuentas contingentes.

Como se muestra en el Cuadro 6, los requisitos mínimos de capital a nivel regional han sido establecidos de manera que reflejen la participación de los accionistas en el riesgo que la institución maneja, utilizando límites al apalancamiento de activos de riesgo con respecto al capital, como se deriva de las recomendaciones de Basilea.¹³

Cuadro 6. Relaciones de capital de solvencia (Capital como porcentaje de la variable de referencia).

¹³ En Costa Rica se están incorporando, como parte de las reformas financieras, estos tipos de estándares.

Relación con respecto a	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Basilea
Suma de activos ponderados		8				8
Activos totales			5,5			
Cartera de préstamos neta de provisiones				6		
Activos seleccionados						
Valores del estado	5					
Cartera de préstamos	10					
Activos inmovilizados	50					
Inversiones en financieras	100					
Pasivos		4 ^a			9,1	

a Incluye pasivos contingentes.

Fuente: Visitas a los países.

En Guatemala se han sumado límites adicionales, para promover la diversificación de activos o para limitar el financiamiento que los sistemas financieros le dan al estado. Asimismo, en Costa Rica los requisitos mínimos de capital también han establecido límites al riesgo implícito que se le traslada a los depositantes, estableciendo estándares en función de razones de apalancamiento financiero del capital con respecto a los pasivos exigibles del banco, como se aplica en esquemas de supervisión generados con base en la experiencia chilena.

Para proceder con la armonización regional, parece recomendable establecer de manera permanente, por lo menos dos tipos de indicadores de capital, el primero con respecto a activos de riesgo y el segundo con respecto a pasivos exigibles. Además, para limitar la participación del estado en las carteras de activos de los intermediarios financieros y en tanto no se completen los procesos de reforma del estado, parece conveniente establecer límites a las inversiones que intermediarios financieros puedan realizar en valores del estado. Esto, para evitar el abuso en el financiamiento que el estado recibe de intermediarios financieros para cubrir su déficit.

(C) Capital de apertura: bancos y sucursales

A nivel regional existen pocas diferencias en cuanto al capital de apertura para la constitución de bancos, el cual oscila en promedio alrededor de US\$ 2 millones. Asimismo, se le permite a los bancos nacionales establecer relaciones con bancos corresponsales en el exterior. Las diferencias importantes se dan en cuanto a la participación de la banca extranjera en el mercado local. Mientras que en Costa Rica se le requiere a la banca extranjera constituir un banco afiliado o adquirir alguno de los bancos ya en operación, en los demás países centroamericanos se permite la participación de bancos extranjeros, sea mediante constituir un banco afiliado o establecer una sucursal, los cuales operan en las mismas condiciones que la banca nacional.

Es claro que la armonización de criterios en esta área es fundamental, en particular cuando se hace mención a la posibilidad de establecer sucursales o afiliadas a nivel intra-regional. Más importante aún es la necesidad de ampliar la cobertura de la supervisión, para incluir no sólo a la institución participante en el mercado local, sino al grupo financiero al que pertenece. Esto, para evitar que la asimetría en los estándares genere distorsiones e incentivos poco apropiados para la operación de instituciones financieras a nivel regional, primero, mediante la búsqueda para establecer la casa matriz donde los requisitos mínimos sean más bajos, pero abriendo afiliadas, sucursales o ambas en los demás países. Segundo, tratando de minimizar el costo de la supervisión prudencial, trasladando cuentas de riesgo a sucursales o afiliadas sujetas a controles menos estrictos.

4.5 Concentración de la cartera de crédito**(A) Areas relacionadas**

Por lo general, las medidas en estas áreas comprenden restricciones a la concentración de la cartera según actividades, regiones y grupos económicos. Sin embargo, los criterios son bastante generales y sólo establecen la necesidad de evitar una excesiva concentración de la cartera de préstamos.

(B) Personas y grupos -vinculados

Los límites relacionados con la concentración de crédito en El Salvador y Nicaragua están establecidos en un máximo de 15 por ciento del capital y reservas de capital para préstamos a personas naturales o jurídicas y 30 por ciento para la suma de éstos y otros créditos relacionados. No obstante, en El Salvador estos límites pueden sea ampliados, en función de la garantía o del respaldo de instituciones financieras extranjeras de alto nivel, mientras que en Nicaragua estos límites pueden ser modificados en función de las garantías.

Mientras que en Guatemala las reformas van orientadas a establecer indicadores similares a los vigentes en los países anteriores, en Honduras y en Costa Rica sólo existe un tope al crédito, para no otorgar más allá del 20 por ciento del patrimonio a una sola persona. Sin embargo, en Honduras existen esfuerzos para establecer límites de 50 por ciento del capital al total de préstamos a personas y grupos relacionados.

Alrededor de las reformas en Guatemala y en Honduras se plantean las mayores objeciones para la adopción de estas medidas, porque en estos países el grado de concentración entre el poder económico y el político es elevado, lo que conlleva a altos niveles de concentración de la cartera de crédito. Sin embargo, en Honduras, donde se ha establecido que los niveles de concentración en casos particulares alcanzan hasta 1200 por ciento sobre el capital,

la banca argumentó que el impacto de las medidas sería muy severo.¹⁴ En Guatemala, la banca argumentó que la modificación a aspectos de concentración eran impuestas por organismos internacionales y que llevaban una agenda oculta de redistribución de la riqueza.

Claramente existen diferencias entre los países en cuanto a los criterios de evaluación y los estándares para la concentración de capital. En el corto plazo, la uniformación en esta área puede ser el mayor obstáculo para la armonización y, sobre todo, para la clasificación uniforme de cartera en la región.

4.6 Requisitos de información al público

Las diferencias en cuanto al manejo de información también son significativas en el ámbito regional. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua se exige que los bancos publiquen sus balances y estados financieros de manera periódica (entre por lo menos dos y cuatro veces al año). La superintendencia debe, además, dar a conocer el mismo número de veces al año información pormenorizada por banco y financiera sobre clasificación de activos de riesgo y cumplimiento de exigencias mínimas de fondo patrimonial. Asimismo, la superintendencia debe editar, por lo menos dos veces al año, un boletín estadístico. Los boletines en Guatemala, El Salvador y Nicaragua presentan además resultados de evaluaciones de la superintendencia los cuales, de ser bien presentados, podrían brindarle información útil a los depositantes.

En Costa Rica, las publicaciones de la superintendencia dan información menos desagregada que en los países anteriores. Primero, no se reporta el resultado de las evaluaciones de la AGEF y, aunque las publicaciones presentan el resultado de la gestión de los

¹⁴ Según evaluaciones confidenciales del Banco Central y de la Superintendencia de Instituciones Financieras.

intermediarios, no hacen mención al porcentaje de provisiones por pérdidas y reportan los intereses devengados y no los realizados, lo que le resta transparencia a la evaluación de la situación financiera de los mismos.

En Honduras, la ley sólo requiere la publicación de balances generales de cierre, pero no de indicadores de evaluación de cartera, estados financieros ni indicadores financieros. Información más detallada es presentada a la superintendencia, pero ésta y la evaluación que se haga sobre la misma no es de dominio público, amparándose en una interpretación muy *sui generis* del sigilo o secreto bancario y, aunque la propuesta en discusión incluye disposiciones al respecto, existe gran oposición a las mismas, por lo que es poco probable que en el corto plazo se de una mayor transparencia en el manejo de la información financiera.¹⁵

4.7 Otras áreas sujetas a la armonización

(A) Requisitos de auditoría externa

En la mayoría de los países existen criterios par la califación y registro de despachos de auditoría externa que pueden prestar sus servicios a instituciones financieras que anteriormente constituían la función tradicional de las superintendencias de bancos.

(B) Rescate de instituciones y garantía de los depósitos

En Guatemala y El Salvador se ha eliminado explícitamente el rescate de instituciones en problemas, eliminando la garantía implícita que se imputaba al banco central. No obstante, en estos países se establece la prelación de los pequeños depositantes a la hora de liquidación

¹⁵ En la mayoría de los países, el sigilo bancario cubre sólo a los usuarios del sistema financiero, pero no a las entidades financieras, porque éstas en su ejecución administran y ponen en riesgo los recursos del público. Sin embargo, en Honduras el sigilo bancario ha sido extendido, incorrectamente, a estas instituciones.

de las instituciones y se ha abierto la posibilidad de garantizar los depósitos mismos a través de un seguro privado, imponiendo un tope al máximo de cobertura por cliente (y no por cuenta) individual.

En Honduras la propuesta de reforma apunta en la misma dirección a la de los países anteriores. En Costa Rica-y en Nicaragua existe aun la garantía implícita del Banco Central, pero la misma se limita a las instituciones estatales. En estos países además aún se cuestiona en el primero, y no está en vigencia en el segundo, la posibilidad de asegurar a los depositantes pequeños.

V. Conclusiones y recomendaciones

A pesar del rápido avance en el proceso de integración centroamericana, algunas personas aducen que tiene poco sentido hablar de integración de los sistemas financieros cuando éstos son todavía frágiles en la mayoría de los países de la región. Ante esto, otras han manifestado que al observar el alto volumen de transacciones a nivel internacional e intrarregional que se ejecutan en la actualidad, puede afirmarse que de hecho ya existe un cierto grado de integración de los mercados financieros y que, por lo menos, ciertos esfuerzos de armonización del marco regulatorio y de supervisión son necesarios. Esto por cuanto la armonización del marco de regulación y supervisión preventiva permitirá tanto una mayor eficiencia en la actividad intraregional que ya se practica, como un avance más rápido en el proceso de integración.

Sin embargo, la armonización de los estándares no necesariamente refleja uniformidad en la interpretación y aplicación de los criterios. La falta de uniformidad ha sido acentuada en algunos puntos claves de los esquemas de supervisión. Por lo tanto, se sugiere como mínimo la creación de un Comité Regional de Supervisión, que se encargue de uniformar criterios y que

participe activamente en la elaboración de las propuestas que llegan a los equipos regionales encargados de la negociación. Tampoco significa la armonización prudencial simetría en el marco legal y regulatorio, por lo que la armonización de los estándares de supervisión debe ser complementada con la uniformización y actualización de la legislación bancaria y financiera.

5.1 La superintendencia de instituciones financieras

Con respecto al posicionamiento, facultades y dominio de la supervisión sería deseable garantizar la autonomía de los entes supervisores y uniformar las facultades que a los mismos se les atribuyen. La autonomía no sería estrictamente necesaria, sin embargo, si los criterios aplicados fueran idóneos y los directores de la superintendencia no estuvieran sujetos a influencias económicas, políticas o ambas y si tuvieran el respaldo legal para hacer respetar sus normas y recomendaciones.

También es importante uniformar el dominio o tipo de instituciones sujetas a la evaluación de la superintendencias. Esto no necesariamente significa que tenga que haber un único ente supervisor, sino que se incluyan todos los entes en el proceso de armonización (Comisiones de Valores, Superintendencias de Compañías Auxiliares de Crédito). En esta área también debe ponerse énfasis tanto en las instituciones financieros como en los **grupos** financieros, sobre todo para ser consistentes con una liberalización financiera que promueve el desarrollo de la multibanca o banca universal.

Finalmente, debe garantizarse el acceso a, uso y publicación de la información y evaluaciones que realizan las superintendencias. Esto generará presión competitiva y manejos adecuados de riesgos a nivel de los intermediarios y abrirá la posibilidad de que los ahorrantes establezcan su decisión no sólo en términos de la imagen de la institución o de los rendimientos

que ésta otorgue, sino tomando en cuenta consideraciones sobre el riesgo de los títulos e instituciones, en un marco adecuado para la selección de la cartera.

5.2 Los elementos mínimos de la armonización

Los elementos mínimos que deben ser contenidos en una propuesta de armonización de políticas de supervisión deben ser los que se han considerado fundamentales en el contexto de los mercados financieros internacionales altamente integrados. Estos van dirigidos a los criterios de clasificación y ponderación de activos, a la definición concisa y comparable del capital de solvencia, a la definición de por lo menos un indicador que permita establecer estándares idóneos de capital, al tratamiento que se da a los bancos extranjeros y la comparabilidad de la información.

Será necesario uniformar tanto los criterios de clasificación de activos de riesgo, así como las definiciones y estándares de capital y los indicadores de evaluación y garantizar su publicación. Además, se deben incluir explícitamente entre los estándares de capital los criterios asociados con la concentración de activos, en términos de vinculación económica, administrativa o de capital. El ajuste hacia la armonización de criterios debe aplicarse de manera gradual, por el elevado costo que la misma le impone a los intermediarios financieros, lo que podría ser desestabilizador en el corto plazo.

En el ámbito del tratamiento de instituciones financieras extraregionales, es recomendable favorecer la operación de afiliadas en vez de sucursales de bancos extranjeros. La operación de ambos tipos de oficinas dificulta la evaluación de las mismas, por lo que parecería recomendable favorecer la creación de afiliadas, de manera que el respaldo a los pasivos de las mismas sean los activos constituidos. Si las sucursales o afiliadas empiezan a operar antes de

alcanzarse la armonización de los criterios, será preciso aplicar del criterio de país más severo en la evaluación.

Finalmente, no debe otorgarse un tratamiento diferencial a la banca regional con respecto a la banca extraregional, porque esto conllevaría a una integración financiera proteccionista. Si se otorgan facilidades especiales a las instituciones regionales, se genera un conflicto potencial porque se reduce la presión sobre la eficiencia operativa, por lo que podría no alcanzarse el grado de estabilidad y solvencia deseados.

La armonización alrededor de estas área puede realizarse en tres etapas. La primera deberá orientarse al fortalecimiento de la superintendencia, a la armonización de los criterios y aplicación de los estándares de supervisión y al establecimiento de requisitos mínimos de información al público. La segunda etapa deberá orientarse a la armonización de los estándares regionales y a la apertura intrarregional, una vez que los criterios han sido uniformados y que la capacidad técnica de la superintendencia ha mejorado.

La etapa final deberá orientarse a la aplicación de estándares comparables a los aplicados a nivel internacional, a la apertura global de los mercados financieros y la aplicación de indicadores de alerta temprana para identificar instituciones en problemas. El detalle de esta propuesta se presenta en los Cuadros 7 y 8.

Cuadro 7. Propuesta de armonización de la superintendencia de instituciones financieras.

Area	Etapa I	Etapa II	Etapa III
Posicionamiento		Autonomía	
Facultades	Sanciones Multas Intervención Liquidación		
Ambito	Instituciones financieras	Fondos de pensiones	Auxiliares de crédito

Fuente: Construida por los autores.

Cuadro 8. Propuesta de armonización criterios y estándares de supervisión

Area	Etapa I	Etapa II	Etapa III
Calificación de activos de riesgo	Uniformizar criterios de calificación	Estándares de calificación regional	Estándares de clasificación de Basilea
Estándares de capital	Componentes capital de solvencia	Relaciones de capital con respecto a activos de riesgo	Relaciones de capital con respecto a pasivo exigible
Requisitos de información	Balances de situación	Resultado de evaluación de superintendencia	Indicadores de alerta temprana
	Estados de resultados auditados	Calificación de instituciones	
Mecanismos de rescate	Eliminar garantía estatal	Seguro a los depósitos	
		Central de riesgos	
Afiliadas y sucursales	Uniformar criterios de apertura y supervisión	Apertura intrarregional	Apertura global

Fuente: Construida por los autores.

5.3 Tareas de apoyo para la aplicación de la supervisión

La armonización del marco regulatorio y de supervisión y la firma de acuerdos regionales no indica que la capacidad técnica de las instituciones supervisoras sea adecuada para aplicar

estos criterios eficazmente. El mejoramiento de la capacidad técnica requiere de un proceso continuo de desarrollo institucional y de aprendizaje, formación y actualización del capital humano. Para la ejecución eficiente de sus funciones, la modernización de las entidades supervisoras requiere de:

- (a) la calificación del personal en sistemas de trabajo y supervisión modernos;
- (d) la elaboración de un sistema normativo simplificado, orientado a la prevención de los principales riesgos de la actividad bancaria y financiera y
- (e) la generación de estadísticas e indicadores detallados y transparentes para el público y analistas, con información oportuna y adecuada sobre las principales operaciones y situación de cada uno de los intermediarios financieros.

La falta de consenso a nivel de los entes supervisados sobre la idoneidad de los criterios también genera gran oposición a nivel de este grupo, de los grupos económicos y eventualmente de los legisladores. Para crear consenso se recomienda la realización de seminarios de capacitación y talleres de diálogo sobre el tema, dirigidos a supervisores, financistas y legisladores.

REFERENCIAS

- Brock, Philip L. (1992), *If Texas Were Chile. A Primer on Banking Reform*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Camacho, Arnaldo R. (1991), "The Impact of Regulation on the Structure and Performance of Financial Markets: The Case of Honduras", Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- _____ (1992a), "Liberalización y reforma financiera en Ecuador: ¿retroceso financiero?", *Cuadernos de Economía*, Número 2, marzo, Quito: Programa de Estudios y Entrenamiento Económico, INCAE.
- _____ (1992b), "Competencia, concentración y movilización de recursos en el sistema financiero dominicano: de la represión a la reforma financiera", en Claudio González Vega (ed.), *Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera en República Dominicana*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.
- _____ (1992c), "La experiencia de la reforma financiera y la supervisión prudencial en América Latina", en Claudio González Vega (ed.), *Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera en República Dominicana*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.
- Camacho Mejía, Edna y Claudio González Vega (1994), "Estructura, regulación y supervisión de los bancos", en este volumen.
- Conford, Andrew (1993), "Reglamentación de la banca internacional y labor del Comité de Basilea", *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano*, Vol. 49, No. 1, enero-febrero.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1994), "Principios de Regulación y Supervisión Prudencial", en este volumen.
- Díaz, Rafael A. (1991), "Regulación y supervisión de la solvencia bancaria en Costa Rica", en Günther Held y Raquel Szalachman (eds.), *Regulación y Supervisión de la Banca: Experiencias de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile: Proyecto Regional de Políticas Financieras, Comisión Económica para América Latina y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fernández, Javier y Efraín Camacho (1990), "Análisis de riesgos de conglomerados económicos, la experiencia boliviana", en documento memoria de la *Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

- González Vega, Claudio (1992), "Elementos para una reforma financiera en la República Dominicana", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieras Rurales y Ohio State University.
- ____ (1993), "Banca de desarrollo o servicios financieros para el desarrollo", en *Reforma Financiera en Costa Rica*, Claudio González-Vega y Thelmo Vargas (eds.), San José: Proyecto de Servicios Financieros, Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Held, Günther (1990), "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de la liberalización financiera en Chile (1974-1988)", en Carlos Massad y Günther Held (eds.), *Sistema Financiero y Asignación de Recursos: Experiencias Latinoamericanas y del Caribe*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kane, Edward, (1985), *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*, Cambridge: The MIT Press.
- McKinnon, Ronald I. (1989), "Macroeconomic Instability and Moral Hazard in Banking in a Liberalizing Economy", en Philip L. Brock, Michael B. Connolly y Claudio González Vega (eds.), *Latin American Debt and Adjustments. External Shocks and Macroeconomic Policies*, New York: Praeger.
- Santibáñez, Eduardo (1990), "Seguro de depósitos: la experiencia chilena", en documento memoria de la *Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Silva, Fernando (1990), "La calificación de cartera de inversiones: el caso colombiano", en documento memoria de *Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- The Basle Committee (1990), *The Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices*, septiembre.